

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dinyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Dengan otonomi daerah yang luas, maka daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memanfaatkan dan mengelola sumber-sumber pendapatan seoptimal mungkin yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Widodo, 2000). Pelaksanaan otonomi daerah dapat dipandang sebagai suatu strategi yang bertujuan ganda. Pertama, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga (3) permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen daerah. Kedua otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkuat perekonomian Nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas (Mardiasmo, 2002: 25).

Tuntutan reformasi disegala bidang yang didukung oleh seluruh masyarakat dalam menyikapi berbagai permasalahan daerah akhir-akhir ini membawa dampak terhadap hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Halim, 2002). Otonomi yang luas dan

perimbangan yang lebih adil, proporsional, dan transparan antar tingkat pemerintahan menjadi salah satu tuntutan daerah dan masyarakat. Oleh karena itu, MPR sebagai wakil rakyat menjawab tuntutan tersebut dengan menghasilkan beberapa ketetapan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah. Salah satu Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Berdasarkan Ketetapan MPR tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penggantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, disamping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Selain itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 juga telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya. Nyata dalam arti bahwa penyusunan dan pembentukan daerah serta pemberian urusan Pemerintah di bidang tertentu itu memang secara nyata diperlukan, dan sesuai dengan kenyataan situasi, kondisi daerah, dan faktor-faktor lain yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat, yang senantiasa diperhitungkan secara cermat sehingga dapat menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan disebut bertanggungjawab karena kewenangan yang diserahkan itu harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah yaitu melancarkan kegiatan pembangunan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Surbakti, 2001). Hal itu untuk meningkatkan

pelayanan kesejahteraan masyarakat agar semakin baik, kehidupan yang demokratis, adil, merata, dan hubungan yang serasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pristwanto, 2001).

Disisi lain, saat ini kemampuan keuangan dari beberapa Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada Pemerintah Pusat (Shah, 1997). Oleh karena itu, bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan Negara dan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, maka kepada setiap daerah dituntut harus dapat membiayai sendiri pengeluaran-pengeluarannya melalui sumber-sumber yang dimilikinya. Peranan Pemerintah Daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah (Mardiasmo, 2002).

Kesiapan keuangan daerah dapat dikaji melalui sumber-sumber pendapatan/ penerimaan dan pengeluaran daerah yang terangkum dalam APBD. Menurut Fernandez yang dikutip oleh Simon Malo dan Daniel Kameo (2001: 37) hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dikatakan ideal apabila sumber Pendapatan Asli Daerah menyumbang bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sumber lainnya. Namun dalam kenyataannya dibanyak daerah, PAD merupakan bagian kecil dari total penerimaan daerah. Studi literatur menemukan bahwa PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran, proporsinya terhadap pendapatan selain dari PAD merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan Pemerintah Daerah (Hariyadi, 2002 : 27).

Selanjutnya, berkaitan dengan hakekat otonomi daerah yaitu yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah dan melihat kemampuan atau tingkat kemandirian daerah (Halim, 2002).

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Widodo, 2002: 128). Kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan yang semakin tinggi dan diharapkan apabila kemandirian tersebut sudah tercapai maka ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat semakin kecil proporsinya. Diharapkan juga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Widodo, 2002: 128).

Tahun 2004 merupakan tahun keempat diberlakukannya otonomi daerah. Tingkat kemandirian Pemerintah Kabupaten di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat perkembangannya dari tahun ke tahun dengan melihat laporan keuangannya yang berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pemerintah Daerah di Propinsi DIY diharapkan mampu mengelola potensi daerahnya, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangannya secara optimal dalam rangka peningkatan pendapatan daerahnya. Dengan demikian, diharapkan ketergantungan Pemerintah Daerah di Propinsi DIY terhadap Pemerintah Pusat dapat diminimalkan dari tahun ke tahun dalam upaya mencapai kemandirian daerah.

Atas dasar pemikiran tersebut penelitian ini akan mencoba untuk menilai bagaimana tingkat kemandirian sebagai tolok ukur tingkat keberhasilan pemberlakuan otonomi daerah, dengan memilih empat Kabupaten dan satu Kota di Propinsi DIY sebagai obyek penelitian. Berkaitan dengan hal itu, penulis memilih topik yang berhubungan dengan kemandirian keuangan daerah sebagai obyek penelitian. Untuk itu penulis mengambil skripsi dengan judul **“Analisis Tingkat Kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Propinsi D.I Yogyakarta Dalam Menghadapi Otonomi Daerah”**.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Apakah empat Pemerintah Daerah Kabupaten dan satu Pemerintah Daerah Kota di Propinsi DIY sudah mandiri ?

I.3. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini akan diberikan beberapa batasan masalah sebagai berikut :

1. Kemandirian menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Widodo, 2002: 128).
2. Tingkat kemandirian dilihat dari 3 aspek yaitu Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas Fiskal.

Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota dikatakan mandiri apabila Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas Fiskalnya tinggi. Jika dilihat dari Derajat Desentralisasi Fiskalnya maka tingkat kemandirian suatu daerah dapat diukur dengan semakin tingginya proporsi PAD dan semakin tingginya Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk daerah terhadap Total Pendapatan Daerah dan semakin menurunnya proporsi Sumbangan terhadap Total Pendapatan Daerah. Apabila dilihat dari Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal maka Kebutuhan Fiskal lebih

kecil dari Kapasitas Fiskal. Sebaliknya, Kapasitas Fiskal lebih besar dari Kebutuhan Fiskal. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah dapat membiayai Kebutuhan Fiskal dengan Kapasitas Fiskal yang ada.

3. Pemerintah Daerah di Propinsi D.I Yogyakarta meliputi 1 daerah Kota yaitu Yogyakarta dan 4 daerah Kabupaten yaitu Bantul, Gunungkidul, Kulonprogo, dan Sleman.
4. Penelitian ini dilakukan dengan melihat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) periode waktu 2000 s/d 2003 pada Badan Pusat Statistik Propinsi D.I Yogyakarta.

I.4. Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini mempunyai tujuan :

Untuk mengetahui tingkat kemandirian empat Pemerintah Kabupaten dan satu Pemerintah Kota di Propinsi D.I Yogyakarta.

I.5. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah diharapkan dapat memberikan informasi dan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.
2. Bagi Pemerintah Pusat sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

3. Bagi pihak lain, untuk menambah khasanah pemikiran khususnya yang berkaitan dengan permasalahan keuangan daerah.

I.6. Metode Penelitian

1. Obyek dan lokasi penelitian

Obyek penelitian adalah kemandirian satu daerah Kota dan empat daerah Kabupaten di Propinsi D.I Yogyakarta dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada Kantor Badan Pusat Statistik Propinsi D.I Yogyakarta.

2. Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kuantitatif yang langsung diperoleh dari arsip dan dokumen. Data ini terdiri dari :

- (i). Data tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) Se-DIY dari periode 2000 s/d 2003.
- (ii). Data tentang realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Se-DIY dari periode 2000 s/d 2003.
- (iii). Data tentang Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) se-DIY dari periode 2000 s/d 2003.
- (iv). Data tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) se-DIY dari periode 2000 s/d 2003.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Lapangan

Observasi, yaitu dengan memeriksa arsip dan dokumen yang ada di Badan Pusat Statistik Propinsi D.I Yogyakarta.

b. Studi Pustaka

Penelitian kepustakaan yang mempelajari berbagai literatur untuk mendapatkan dasar bagi pembahasan dalam penelitian yang akan dilakukan.

4. Metode Analisis Data

Tingkat kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari 3 aspek, yaitu :

a. Derajat Desentralisasi Fiskal

Derajat Desentralisasi Fiskal menggambarkan tingkat kemandirian Pemerintah Daerah yaitu dengan membandingkan Total Penerimaan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Sumbangan Daerah.

Untuk menghitung Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF) digunakan rumusan sebagai berikut :

- (i). $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$
- (ii). $\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$
- (iii). $\frac{\text{Sumbangan Daerah (SD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$

Suatu daerah dikatakan mandiri apabila daerah tersebut mampu membiayai pengeluarannya sendiri. Hal ini dapat dilihat dengan semakin tingginya proporsi PAD dan semakin tingginya BHPBP terhadap Total Pendapatan Daerah dan semakin menurunnya proporsi Sumbangan Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah.

Apabila hasil perhitungan Derajat Desentralisasi Fiskal tersebut tinggi, maka tingkat desentralisasi Kabupaten tersebut tinggi. Untuk menilai kemandirian suatu daerah yang diukur dengan Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF) sebagai tolok ukur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, maka digunakan 2 asumsi sebagai berikut :

- (i). Pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan dengan menggunakan realisasi PAD, yang berarti :

$$\frac{PAD}{TPD} = 100\% \quad , \quad \frac{BHPBP}{TPD} = 0\% \quad , \quad \frac{SD}{TPD} = 0\%$$

- (ii). Pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan dengan menggunakan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), dan tidak ada Sumbangan Daerah (SD), yang berarti :

$$\frac{PAD}{TPD} + \frac{BHPBP}{TPD} = 100\%$$

b. Kebutuhan Fiskal dengan menghitung Indeks Pelayanan Publik

Perkapita (IPPP)

$$\text{IPPP} = \frac{\text{Pengeluaran Perkapita untuk Jasa-Jasa Publik (PPP)}}{\text{Standar Kebutuhan Fiskal daerah (SKF)}}$$

$$\text{SKF} = \frac{\sum \text{Pengeluaran Daerah} / \text{Jumlah Penduduk D.I Yogyakarta}}{\text{Jumlah Kabupaten/ Kota}}$$

Keterangan :

- IPPP : Indeks Pelayanan Publik Perkapita
 PPP : Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan perkapita masing-masing daerah.
 SKF : Standar Kebutuhan Fiskal

Apabila hasil perhitungan IPPP tinggi, maka tingkat Kebutuhan Fiskal suatu Kabupaten juga tinggi. Suatu daerah dikatakan mandiri apabila Kebutuhan Fiskal daerah tersebut lebih kecil daripada Kapasitas Fiskalnya. Dalam hal ini, Kebutuhan Fiskal dapat dicukupi dengan adanya Kapasitas Fiskal.

c. Kapasitas Fiskal (*Fiscal Capacity*)

$$\text{FC} = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk Kabupaten/ Kota}}{\text{Kapasitas Fiskal Standar (KFS)}}$$

$$\text{KFS} = \frac{\sum \text{PDRB D.I Yogyakarta} / \sum \text{Penduduk D.I. Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/ Kota}}$$

Keterangan :

- FC : *Fiscal Capacity*
 KFS : Kapasitas Fiskal Standar
 PDRB : Produk Domestik Regional Bruto

Apabila hasil perhitungan Kapasitas Fiskal tinggi, maka Kapasitas Fiskal Kabupaten tersebut tinggi. Untuk mengukur kemandirian suatu daerah jika dilihat dari Kapasitas Fiskal, maka Kapasitas Fiskal tersebut lebih besar dari Kebutuhan Fiskalnya. Dalam hal ini berarti Kapasitas Fiskal harus mampu mencukupi Kebutuhan Fiskal yang ada. Apabila Kapasitas Fiskal tidak mampu mencukupi Kebutuhan Fiskal maka terjadi *Fiscal Gap* (kesenjangan fiskal), yang diharapkan dapat ditutup melalui dana transfer dari Pemerintah Pusat.

I.7. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan ini akan dijelaskan berbagai hal yang melatarbelakangi masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINGKAT KEMANDIRIAN PEMERINTAH DAERAH

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai tinjauan otonomi daerah, analisis keuangan daerah, analisis rasio keuangan daerah, dan kemandirian Pemerintah Daerah.

BAB III GAMBARAN UMUM PEMERINTAH PROPINSI DIY

Bab ini berisi tentang situasi dan kondisi D.I Yogyakarta secara umum meliputi letak geografis, pemerintahan, kependudukan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

BAB IV HASIL PENELITIAN

Pada bagian ini berisi analisis terhadap pokok-pokok masalah yang telah dideskripsikan diatas yaitu tingkat kemandirian satu daerah Kota dan empat daerah Kabupaten di Propinsi DIY dalam menghadapi otonomi daerah yang diukur menggunakan Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas Fiskal.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bagian ini berisi kesimpulan dari hasil analisis dan saran guna menunjang peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka otonomi daerah.